

Woord vooraf

Op 1 februari 2007 werd het startschot gegeven voor wat een geheel vernieuwde strafuitvoering zou moeten worden. De multidisciplinaire strafuitvoeringsrechtbanken (SURBs) traden die dag in werking.¹ Ze werden opgericht na een lang reflectie- en voorbereidingsproces binnen de schoot van de zogenaamde commissie Holsters, uitwisselingen met bevoorrechte getuigen uit het werkveld en parlementaire discussies in Kamer en Senaat. Zij zouden het koninginnenstuk worden van de hervormde Belgische strafuitvoering. In tegenstelling tot de commissies voorwaardelijke invrijheidstelling, die na de zaak Dutroux inderhaast waren opgericht om vooral de minister van Justitie uit de wind te zetten wanneer er moest beslist worden over een voorwaardelijke invrijheidstelling (VI) en als snelle reactie op publieke onrust over de ondoorzichtigheid van de invrijheidstellingen, beoogde deze hervorming veel meer dan enkel een versteviging van de rechtspositie van de veroordeelde in het kader van de VI. Het ganse invrijheidstellingstraject van gedetineerden werd wettelijk geregeld, met een compleet vernieuwde wetgeving en beslissingsprocedure en -praktijk tot gevolg.²

Tien jaar na een succesvolle studiedag waar de voorstellen van de commissie Holsters kritisch tegen het licht werden gehouden (Aertsen, Beyens, De Valck & Pieters, 2004) en waar de vraag werd gesteld in welke mate de commissie Holsters al dan niet buitenspel werd gezet door de politiek, achtte de deelredactie 'Penologie en victimologie' van het tijdschrift Panopticon de tijd rijp om nogmaals de handen in elkaar te slaan, ditmaal om de praktische uitwerking te analyseren van het denkwerk dat in de subcommissies externe rechtspositie en strafuitvoeringsrechtbanken inder tijd werd verricht. Van waar komen we, waar staan we vandaag en waar gaan we naartoe? Deze vragen werden op donderdag 3 april 2014 op een studiedag te Gent voorgelegd aan verschillende experts. Dit boek bundelt de uitgewerkte lezingen van de plenaire sprekers. We gingen op zoek naar juristen en criminologen die de theorie, wetgeving en uitvoeringspraktijk hebben bestudeerd. Hoofdstukken één en twee situeren de belangrijkste historische, maatschappelijke en juridische ontwikkelingen in hun beleidsmatige context. De hierna volgende hoofdstukken brengen verslag uit over wat er vandaag geweten is over de toepassing van de nieuwe wetgeving en hoe het werkveld zich hieraan heeft aangepast. Hoofdstukken drie, vier en vijf belichten het kwantitatieve en kwalitatieve empirische onderzoek dat er de afgelopen jaren is gevoerd naar de beslissingsprocessen en resultaten van deze besluitvorming. Zeer snel wordt duidelijk dat de SURBs zich bevinden aan het uiteinde van een beslissingsketen en dat ze (moeten) voortgaan op en afhankelijk zijn van adviezen van gevangenisdirecties en de psychosociale diensten (PSD) en van beslissingen van de Directie Detentiebeheer (DDB), die de weg van 'binnen' naar 'buiten' sterk bepalen. Het belang van dit voortraject kan niet genoeg benadrukt worden. Het is dan ook niet toevallig dat een apart hoofdstuk gewijd is aan de besluitvor-

¹ Wet 17 mei 2006 houdende de oprichting van de strafuitvoeringsrechtbanken, *BS* 15 juni 2006.

² Wet 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van de veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten (afgekort WERV), *BS* 15 juni 2006.

ming van de gevangenisdirecties en de DDB met betrekking tot uitgaansvergunning (UV) en penitentiair verlof (PV).

Het boek wordt afgesloten met een kritische terugblik van de voorzitter van de subcommissie externe rechtspositie van veroordeelden van de commissie Holsters, die vanuit die rol nauw betrokken is geweest bij de totstandkoming van de wet op de externe rechtspositie (WERV). Dit slothoofdstuk maakt een genadeloos bilan op van wat er vandaag is terechtgekomen van de oorspronkelijke intenties van de commissie externe rechtspositie. Zoals tien jaar geleden al vastgesteld kon worden dat de commissie Holsters indertijd voor een groot deel buitenspel werd gezet door de politiek, moeten we vandaag ook toezien hoe de wetswijziging van 2013³ ook de SURBs langzaam maar zeker buitenspel aan het zetten is. Deze evolutie wordt in verschillende bijdragen gedocumenteerd en aangeklaagd. Hoewel de SURBs slechts verantwoordelijk zijn voor een relatief beperkt aandeel van het totale aantal invrijheidstellingen in België⁴, mogen zij toch op ruime publieke aandacht rekenen, in het bijzonder wanneer een door de media en de politiek gecontesteerde beslissing wordt genomen. Terwijl de zaak Dutroux de bestaansreden van de SURBs legitimeerde, heeft de zaak Michelle Martin het bestaansrecht van de SURB in een storm gebracht. Zoals het er vandaag naar uit ziet, dreigt de politiek ook de SURBs uit te zwaaien, en zeker haar filosofie zoals ze oorspronkelijk werd geconcipieerd door de commissie Holsters.

Dit boek gaat niet alleen over de SURBs en de VI, maar bestrijkt het volledige detentietraject van de veroordeelde gedetineerde, dat begint bij een eerste UV of PV. Dit proces van invrijheidstelling is ondertussen gemeenzaam bekend als 'de weg der geleidelijkheid', waarmee bedoeld wordt dat de gedetineerde wordt voorbereid op een geleidelijke overgang naar de samenleving. De gedetineerde moet daar echter veel inspanningen voor doen en is afhankelijk van de adviezen en beslissingen van verschillende actoren, die ieder een eigen visie op de invrijheidstelling hebben, zij het maar omdat ze zich op een verschillende afstand, positie of fase van het beslissingsproces bevinden. Door alle grendels die er vandaag zijn ingebouwd en de eisen die er kunnen gesteld worden, waarschuwen verschillende auteurs ervoor dat deze 'weg der geleidelijkheid' voor een groep gedetineerden eerder een 'lijdensweg' wordt. Het feit dat een groeiende groep veroordeelden op een bepaald moment 'kiest' om tot strafeinde te gaan⁵, wordt ondertussen erkend als een (onbedoeld?) gevolg van de wijze waarop deze weg der geleidelijkheid vandaag wordt toegepast in bepaalde SURBs. Dit en nog veel meer wordt bediscussieerd in verschillende hoofdstukken.

³ Wet 17 maart 2013 tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en van de wet van 17 mei 2006 betreffende de externe rechtspositie van veroordeelden tot een vrijheidsstraf en de aan het slachtoffer toegekende rechten in het raam van de strafuitvoeringsmodaliteiten, *BS* 19 maart 2013.

⁴ In 2012 werden zo bijvoorbeeld 715 voorwaardelijke invrijheidstellingen toegekend, terwijl het totaal aantal invrijheidstellingen voor dat jaar 17.141 bedraagt, of 9.232 zonder de invrijheidstellingen vanuit voorlopige hechtenis (Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen 2013, 109-110).

⁵ Voor 2012 gaat het om een totaal van 714 strafeindes (Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen 2013, 109-110).

De eerste twee hoofdstukken van dit boek zijn beschouwend en juridisch van aard. In het openingshoofdstuk blikt Tom Daems kort terug op de opmerkelijke ontstaansgeschiedenis van de wet Lejeune en de lange weg die werd afgelegd richting de huidige SURBs. Vervolgens besteedt hij uitgebreid aandacht aan de recente hervormingen. Daems beschouwt deze tegen de achtergrond van de zaak Dutroux: de hoofdrolspelers van de zaak Dutroux bereiden zich sinds enkele jaren voor op een herintrede in de vrije samenleving of nemen stappen om het gevangenisregime te verzachten via de beschikbare strafuitvoeringsmodaliteiten. Dit gaat gepaard met heel wat publieke en politieke aandacht. De aanpassingen en verstrengingen van de WERV dienen tegen die achtergrond begrepen te worden. Deze staan echter op gespannen voet met andere beleidskeuzes – in het bijzonder pogingen om de knellende overbevolking in de Belgische gevangenissen te remediëren. Justitie slaat en zalf – en zij doet dit tegelijkertijd, zo merkt Daems op. In een dergelijke beleidscontext komt ook het re-integratievraagstuk in een ander daglicht te staan.

In het tweede hoofdstuk geven Yves Van Den Berge en Frank Verbruggen een uitgebreide toelichting bij de thans geldende bepalingen. De tekst biedt zodoende een geactualiseerde lezing van het juridische raamwerk van de SURBs en de externe rechtspositie. De auteurs laten zich daarbij ook bijzonder scherp uit over de recente wijzigingen aan de WERV. Naar het einde van het hoofdstuk toe hebben ze het onverbloemd over een ‘in zeven haasten aangenomen’ wet die moeilijk te verantwoorden verschillen invoert voor soms gelijkaardige veroordeelden. Daarenboven, zo voegen ze toe, getuigt deze van ‘een onwettig wantrouwen ten aanzien van de strafuitvoeringsrechtvaarders die men nochtans voor het overige steeds meer – niet altijd dankbare – verantwoordelijkheden toeschijft.’ Gelijkaardige kritische geluiden keren ook terug in andere bijdragen in dit boek.

Vervolgens komt uitgebreid het beschikbare empirisch onderzoek aan bod. NICC-onderzoekers Luc Robert en Benjamin Mine rapporteren in hoofdstuk drie over de toekenning van UVs en PVs aan de hand van dossieranalyse en interviews met gevangenisdirectieleden en attachés van de DDB. Hun bijdrage maakt bijzonder duidelijk dat het belang van deze strafuitvoeringsmodaliteiten moeilijk kan overschat worden. Het al dan niet verkrijgen van deze strafuitvoeringsmodaliteiten houdt ofwel de knip op de deur of zet de deur op een kier naar de voorwaardelijke vrijheid. Robert en Mine openen hier wat zij een ‘zwarte doos’ noemen, gezien het gebrek aan onderzoek hierover tot nog toe. De auteurs leggen niet alleen de vinger op verschillen in beslissingsmethodieken bij de beide actoren maar stellen ook een groot pragmatisme vast bij de beslissers, dat ze o.a. wijten aan de zware werklast. Uit hun onderzoek blijkt dat negatieve adviezen van gevangenisdirecties met betrekking tot UV en PV in haast alle gevallen ook eindigen in een negatieve beslissing van de DDB. Ze vragen zich daarom af of het überhaupt zin heeft om dossiers met een negatief directieadvies nog door te sturen naar de DDB. Ze pleiten voor de ontwikkeling en invoering van een duidelijke visie op de strafuitvoering, één die door alle actoren in de strafuitvoering wordt gedeeld, en die toelaat om op een systematische manier vanaf het begin van een veroordeling tot en met de invrijheidstelling in een constructieve detentieplanning voor veroordeelden te voorzien.

Vanuit hetzelfde NICC, dat een belangrijke speler is op vlak van onderzoek naar de strafuitvoering, wordt nog een tweede bijdrage geleverd. Eric Maes en Carrol Tange lichten een tip van de sluier op over de besluitvorming van de SURBs wanneer zij een beslissing dienen te nemen na advies over VI. Hun analyses zijn gebaseerd op gegevens die in de penitentiaire databank SIDIS-Griffie worden geregistreerd met betrekking tot de VI-procedure voor de SURB. Voor een omvangrijke populatie VI-kandidaten die tussen 2007 en 2012 voor de SURB verscheen, gaan zij na wie hiervan nog niet de gevangenis kon verlaten, wie intussen daadwerkelijk VI verkreeg en wie op andere wijze (zoals via strafeinde) de gevangenis uitstroomde. Voor de groep effectief voorwaardelijk in vrijheid gestelden worden ook de termijnen berekend die bovenop de theoretische toelaatbaarheidsdatum van VI wordt uitgezet vooraleer een VI effectief wordt toegekend. De resultaten geven weliswaar een voorlopig, maar toch al goed beeld van onder andere het diverse profiel van de potentiële VI-populatie, de adviesverlening inzake VI, de praktijk in verband met de toekenning van ‘intermediaire’ detentieregimes zoals beperkte detentie en elektronisch toezicht, en de impact van deze factoren op uitstroommogelijkheden, kansen op VI en de termijn waarbinnen een eventuele VI plaatsvindt.

VUB-onderzoekster Veerle Scheirs, die in het kader van haar doctoraatsproefschrift een etnografisch onderzoek verrichtte naar de interacties, beslissingsprocessen en -praktijken van twee Nederlandstalige SURBs, focust in hoofdstuk vijf van dit boek op hoe de doelstellingen van de strafuitvoering vorm krijgen in de besluitvorming van de SURBs. Haar analyse illustreert hoe het streven naar sociale re-integratie en het inschatten van het risico op recidive in de praktijk zeer sterk met elkaar verweven zijn, en dat het vaak dansen is op een slappe koord voor de leden van de SURBs. Ze wijst op de centrale positie van het reclasseringsplan van de veroordeelde voor de toekenning van een VI en het belang van de PVs en de UVs hierin. Dat brengt ons terug bij hoofdstuk drie van Robert en Mine over de beslissings- en adviespraktijken inzake de UVs en de PVs. De cirkel is dus rond ... Scheirs beschrijft in detail hoe de SURBs het reclasseringsplan operationaliseren aan de hand van drie basis-elementen, nl. woonst, werk (of een andere zinvolle dagbesteding) en begeleiding, en welke eisen er aan de veroordeelden worden gesteld om daaraan te voldoen. Dat blijkt geen sinecure te zijn. Ze stelt daarom luidop de vraag of het belang dat aan het reclasseringsplan wordt gehecht niet té ver gaat. Ze stelt immers vast dat de toekenning van een strafuitvoeringsmodaliteit in de praktijk bijna onmogelijk wordt zolang de reclassering niet geconcretiseerd is, iets wat niet altijd alleen aan de veroordeelde kan worden toegeschreven.

En dit brengt ons bij het laatste hoofdstuk van dit boek, waar Sonja Snacken, gewoon hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel en gewezen voorzitter van de subcommissie externe rechtspositie van de commissie Holsters, erop wijst dat een essentieel onderdeel van het strafuitvoeringstraject, nl. het individueel detentieplan, nog steeds niet in voege is. Een detentieplan is nochtans een essentieel element voor het opbouwen van een reclasseringsplan. Ze wijst er ook op dat, doordat UV en PV eerder restrictief toegepast worden, de greep van de administratie op de VI-procedure nog versterkt is. Artikel 59 WERV, dat trouwens niet in de oorspronkelijke versie van de subcommissie externe rechtspositie in de wet is opgenomen, kan dit niet oplossen. Terwijl er vanuit de commissie Holsters werd gewerkt vanuit de idee dat UV – PV –

VI het standaardtraject was of zou moeten zijn en beperkte detentie en elektronisch toezicht als uitzonderlijke maatregelen werden beschouwd, lijkt de praktijk in tegen-gestelde richting te evolueren. Zowel uit haar bijdrage als uit deze van NICC-collega's Maes en Tange blijkt zeer duidelijk dat steeds meer gedetineerden eerst onder elektro-nisch toezicht worden geplaatst vooraleer ze voorwaardelijk vrij worden gelaten. Dit betekent een *de facto* verzwarening van het invrijheidstellingstraject, wat leidt tot een stij-gende groep gedetineerden die het 'opgeven' en daardoor in een traject van strafeinde terecht komen. Dat was niet de filosofie en zeker niet de bedoeling van de commissie Holsters. Het laatste hoofdstuk maakt duidelijk dat de afstand tussen het oorspronke-lijke hervormingsproject en de uitvoering die eraan gegeven wordt, groot is en dat de afstand steeds groter wordt.

Kristel Beyens, Tom Daems en Eric Maes
2 maart 2014

Referenties

Aertsen, I., Beyens, K., De Valck, S. & Pieters, F. (Eds.) (2004). *De commissie Holsters bui-tenspel? De voorstellen van de commissie strafuitvoeringsrechtbanken, externe rechtspositie van gedetineerden en straftoemeting*. Brussel: Politeia.

Directoraat-generaal Penitentiaire Inrichtingen (2013). *Jaarverslag 2012*. Brussel: FOD Justitie